# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016


## 31 289 Voortgezet Onderwijs

**Nr. 320**

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2016

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de vervolgstappen van flexibilisering in het voortgezet onderwijs en de aankondiging van een pilot over maatwerk waarvoor scholen zich vanaf heden voor kunnen aanmelden.

In het Algemeen Overleg van 28 april 2016 inzake «Flexibilisering voortgezet onderwijs/maatwerkdiploma's/effectieve leerwegen» is het belang van flexibilisering en maatwerk nog eens onderstreept. Flexibilisering en maatwerk kunnen in potentie de doorstroom tussen onderwijsniveaus verbeteren, leerlingen meer aanspreken op hun talenten en gelijke(re) kansen creëren voor leerlingen. Daarom is het belangrijk dat scholen álle leerlingen de mogelijkheid tot maatwerk bieden en hoge verwachtingen hebben over hun kunnen.

Deze brief bevat een reactie op drie toezeggingen die zijn gedaan in het AO van 28 april jongstleden. De eerste betrof de belofte u de meest recente cijfers over stapelen in het voortgezet onderwijs te doen toekomen. Ten tweede heb ik uw Kamer toegezegd om u te informeren over de opzet van een pilot met betrekking tot diverse maatwerkvarianten. Ten derde heb ik aan Kamerlid Rog toegezegd om te onderzoeken of er in het derde tijdvak een herkansing op een hoger niveau mogelijk is. Afsluitend zal uiteengezet worden welke acties er na het AO zijn ondernomen in het kader van flexibilisering, inclusief de motie van de heer Bruins om in het leerresultatenmodel van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) rekening te houden met maatwerk (Kamerstuk 31 289, nr. 312).

### 1. Stapelen in het voortgezet onderwijs

Het is belangrijk dat leerlingen in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid hebben om te kunnen opstromen naar hogere schoolsoorten. Deze mogelijkheid tot stapelen is met name van belang om

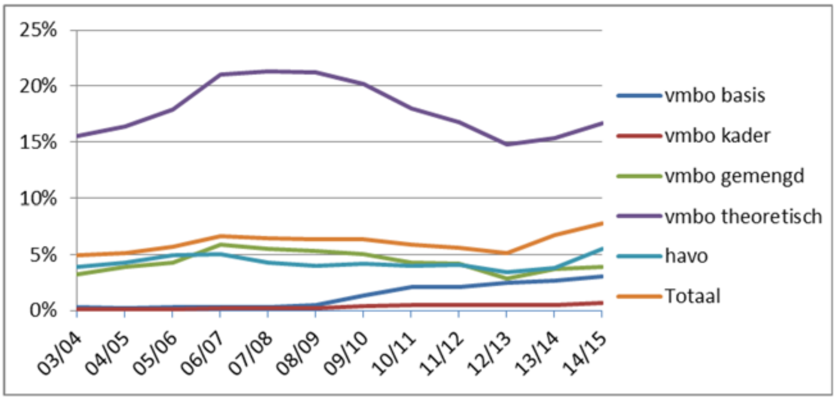
kst-31289-320
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

leerlingen in staat te stellen het maximale uit zichzelf te halen en om eventuele negatieve effecten van vroege selectie te kunnen corrigeren. Alle leerlingen moeten reële kansen krijgen aangeboden, zodat zij ook op latere leeftijd hun talenten ten volle kunnen ontwikkelen. Voor deze leerlingen is ook ruimte gemaakt in de wet- en regelgeving om meer maatwerk mogelijk te maken. Maatwerk heeft zo ook de potentie om stapelen te vereenvoudigen, doordat overgangen minder rigide worden.

In het Onderwijsverslag 2013–2014 constateerde de inspectie dat het percentage leerlingen dat na het eindexamen doorgaat in een hogere schoolsoort in het vo was gedaald.[1] In onze beleidsreactie gingen de Minister en ik in op de vraag of deze ontwikkeling tijdelijk dan wel structureel was.[2] Het daaropvolgende Onderwijsverslag 2014–2015 bracht naar voren dat deze daling, met name in de overgang vmbo-havo, was gestopt.[3]

Sterker nog, de meest recente cijfers van DUO laten een *stijging* zien in het aandeel stapelaars over de hele breedte. Hierbij is het totaal aandeel stapelaars in het schooljaar 2014/2015 op het hoogste punt in de afgelopen tien jaar.

**Grafiek 1: Percentage leerlingen per schoolsoort dat overstapt naar een hogere schoolsoort.**




Het percentage leerlingen dat vanuit de theoretische leerweg is overgestapt naar de havo is in de afgelopen twee jaar gestegen van 14,8 naar 16,7 procent. Een andere opvallende stijging is te zien in de overgang van de havo naar het vwo. In totaal is het percentage leerlingen dat stapelt binnen het voortgezet onderwijs gestegen van 5,1 procent in het schooljaar 2012/2013 naar 7,8 procent in het schooljaar 2014/2015. In de bijlage zijn de volledige cijfers te zien.[4]

Deze recente stijging kan veel oorzaken hebben. Zo is het mogelijk dat leraren en schoolleiders hun verantwoordelijkheid hebben genomen om leerlingen meer kansen te bieden of om hun leerlingen beter te begeleiden in hun schoolloopbaan. Ook kan het zijn dat scholen de toelatingscode vmbo-havo, die vanaf 1 augustus 2012 van kracht is, beter hanteren. Het kan echter ook zo zijn dat de daling van het aantal stapelaars toch van tijdelijke aard was. Wat de oorzaak ook is, het is belangrijk

[1] Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89, bijlage.
[2] Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89.
[3] Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 140.
[4] Deze verschillen met de cijfers van de Examenmonitor 2015, waarin een gewogen gemiddelde wordt genomen van de leerlingen op de gemengde en theoretische leerweg. In deze cijfers worden leerlingen van de gemengde en theoretische leerweg gesplitst.

om te constateren dat het beeld dat stapelen niet meer voorkomt of niet meer zou mogen, nuance behoeft.

Alle leerlingen met een passend diploma hebben de mogelijkheid om naar een hogere schoolsoort door te stromen. Hier zijn in principe geen wettelijke belemmeringen voor. De leraar en de schoolleider kunnen op basis van hun professionele oordeel op schoolniveau echter wel eisen stellen aan de doorstroom van een leerling. Ik ben van mening dat alle leerlingen die dat aankunnen naar het hogere niveau moeten kunnen doorstromen. Tegelijkertijd zie ik dat er ook een relatief hoge kans op uitval is bij het overstappen naar een hoger onderwijsniveau, bijvoorbeeld vanuit het vmbo naar de havo. Hier zit een spanningsveld, zoals ook de OESO-rapportage laat zien.[5] De discussie over de eventuele introductie van een «doorstroomrecht» moet dan ook zorgvuldig gevoerd worden.

Zoals beloofd stuur ik u in het najaar een brief waarin de resultaten van de derde monitor inzake de toelatingscode vmbo-havo worden weergegeven. In deze brief wordt ook een afweging gepresenteerd of een wetswijziging in gang wordt gezet om een doorstroomrecht naar het havo te regelen voor leerlingen die het vmbo-gl of het vmbo-tl succesvol hebben afgerond. Hierbij wordt niet alleen naar de overstap van het vmbo naar het havo gekeken, maar ook naar de andere overgangen in het voortgezet onderwijs.

## 2. Pilot op het gebied van maatwerk

In de brief inzake «Flexibilisering in het voortgezet onderwijs» kondigde ik aan dat ik leerlingen een recht op maatwerk wil geven.[6] Tijdens het AO heeft Kamerlid Straus verzocht of er, vooruitlopend op wet- en regelgeving, volgend jaar al scholen kunnen starten met dit recht op maatwerk. De leden Straus, Bruins en Vermue hebben gevraagd of ik daarin ook de mogelijkheid wil opnemen om éxtra vakken op een lager niveau te volgen. Ook hebben de leden Straus, Bruins en Rog verzocht of vmbo- en havoleerlingen hierbij beroepsgerichte vakken kunnen volgen op het mbo.

In reactie op deze verzoeken wil ik aankomend schooljaar starten met een pilot waarin scholen zich voor één of meer van deze maatwerkvarianten kunnen opgeven. Deze pilot kan de vorm krijgen van een «leerlab» of «leernetwerk» waarin scholen elkaar ondersteunen met het bieden van maatwerk aan hun leerlingen op deze specifieke varianten:

- *Recht op maatwerk.* Scholen kunnen in deze variant hun leerlingen het recht geven om vakken op een hoger niveau te volgen. Zij kunnen dan in hun schoolplan opnemen wat de rechten van leerlingen zijn om te kunnen afwijken van het reguliere onderwijsprogramma. Dit kan natuurlijk ook voor een bredere vorm van maatwerk, bijvoorbeeld op niet-cognitief vlak. Hierdoor is de leerling zelf aan zet om keuzes te maken in zijn of haar programma. Vanzelfsprekend zal er binnen deze pilot goed worden gekeken naar de organiseerbaarheid van maatwerk en de pedagogisch-didactische aspecten daarvan.
- *Extra vakken op lager niveau.* Het kan voor leerlingen op vmbo-t, havo en vwo ook interessant zijn om zowel op een praktische als een theoretische manier bezig te zijn met de leerstof. Dit stelt het LAKS ook voor in haar visiedocument over maatwerk. In deze variant kunnen leerlingen theoretische en praktische éxtra vakken op een lager niveau volgen. Bijvoorbeeld dat een technische havoleerling een extra beroepsgerichte vmbo-vak volgt op het gebied van elektrotechniek. Op

[5] Kamerstuk 31 293/31 289, nr. 314.
[6] Kamerstukken II, vergaderjaar 2015/2016, 31 289, nr. 285.

termijn zal ik in deze pilot regelen dat een dergelijke inspanning ook op de cijferlijst wordt vermeld.
- *Onderwijs op het mbo.* Leerlingen worden in de nieuwe inrichting van het beroepsgerichte programma in het vmbo gestimuleerd om delen van het onderwijsprogramma op het mbo te volgen. Scholen kunnen hierbij nog veel leren van elkaar om dit organisatorisch mogelijk te maken. In deze variant zal daarom specifiek worden gekeken hoe er maatwerk kan worden geregeld in het praktische onderwijsaanbod tussen het voortgezet onderwijs en het mbo. Op samenwerking tussen het vmbo en het mbo komen de Minister en ik nog terug in onze reactie op de motie-Nijboer/Harbers.[7]

Ik heb de VO-raad gevraagd met een plan te komen voor de uitvoering van de pilot naar maatwerk. Deze pilot kan dan worden ondersteund door expertise vanuit OCW en natuurlijk de scholen zelf. Op basis van de resultaten volgt het besluit over hoe de wet- en regelgeving definitief zal worden aangepast.

**3. Herkansing derde tijdvak**

De hierboven beschreven pilot is een goede aanvulling op mijn ambitie om meer kansen te bieden voor leerlingen en hun (extra) prestaties meer te erkennen en belonen. Ik heb het voorstel van Kamerlid Rog om in het derde tijdvak een herkansing op een hoger niveau toe te staan, als het basisniveau in het tweede tijdvak met een voldoende is afgesloten, besproken met enkele deskundigen. Helaas heeft een dergelijke herkansing veel praktische bezwaren.

Het derde tijdvak is in beginsel bedoeld voor leerlingen die buiten hun schuld het examen in het eerste of tweede tijdvak niet kunnen maken. Een extra herkansing in het derde tijdvak vraagt onevenredige extra capaciteit van de staatsexamencommissie en de school. Alle examens worden in principe na elke afnameperiode openbaar gemaakt. Door het open te stellen voor reguliere leerlingen zullen er voor elk vak op elk niveau een nieuwe set examens moeten worden gemaakt. Dit is een forse investering voor een waarschijnlijk zeer beperkte groep leerlingen. Ook is het zo dat het vervolgonderwijs tijdig op de hoogte moet kunnen zijn van het diploma van de leerling. Vandaar dat het derde tijdvak als uitzonderingsgeval moet worden beschouwd. De potentiële voordelen van een dergelijke herkansing wegen daarom niet op tegen deze bezwaren.

**4. Voortgang maatregelen flexibilisering**

De aangekondigde pilot over maatwerk loopt vooruit op enkele beleidstrajecten die langer de tijd nodig hebben om in wet- en regelgeving te worden verankerd. Hieronder geef ik de voortgang aan van enkele trajecten die naar aanleiding van de brief van 17 februari 2016 in gang zijn gezet.[8]
- *Herkansing op oorspronkelijk niveau*. Leerlingen die examen doen in een vak op een hoger niveau, kunnen dat vak in ieder geval vanaf het schooljaar 2017/2018 op het oorspronkelijke niveau herkansen.
- *Hogere vakken op het diploma vermelden.* Eindexamenkandidaten in 2017 krijgen op hun diploma een vermelding wanneer zij één of meerdere vakken op een hoger niveau met succes hebben afgerond.
- *Recht op maatwerk.* Ik ben momenteel in gesprek met de VO-raad en het LAKS over wettelijke verankering van een dergelijk recht op maatwerk. Scholen kunnen morgen echter al beginnen om langs deze

---

[7] Kamerstuk 21 501–07, nr. 1356.
[8] Kamerstuk 31 289, nr. 285.

gedachten hun maatwerkaanbod vorm te geven, ook middels de aangekondigde pilot. De pilot zal ook waardevolle informatie geven over de invulling van een dergelijk recht op landelijk niveau. Ik streef ernaar om nog voor het einde van de kabinetsperiode te starten met een internetconsultatie van het wetsvoorstel over dit recht op maatwerk.

- *Maatwerk in toezicht.* De inspectie heeft een gedragslijn opgesteld voor hun inspecteurs om rekening te houden met leerlingen die vakken op een hoger niveau volgen. Inspecteurs kunnen zo op verzoek van de school de examenscores van de betreffende leerlingen in het leerresultatenmodel handmatig wijzigen. Voor het volgen van een extra vak op een lager niveau is aanpassing van het leerresultatenmodel onnodig. Hiermee doe ik de motie van Kamerlid Bruins af om de inspectie te vragen om rekening te houden met maatwerk in het leerresultatenmodel.[9]
- *Experiment toelating tot het vervolgonderwijs.* Buiten de pilot maatwerk om, hebben de Minister en ik aangekondigd om een experiment te starten over toelating tot het vervolgonderwijs.[10] In de verkenning van dit experiment nemen de Minister en ik twee moties mee die de heer Van Meenen tijdens het VAO Flexibilisering heeft ingediend (Handelingen II 2015/16, nr. 90, VAO Flexibilisering vo/maatwerk diploma's/effectieve leerwegen). Het gaat hierbij om het betrekken van de mbo-sector bij dit of een vergelijkbaar experiment, en om communicatie aan onderwijsinstellingen dat het afronden van vakken op een hoger niveau geen vereiste kan zijn in hun toelatingsbeleid.[11] [12]

## Tot slot

Of het nu gaat om stapelen of het flexibeler inrichten van leerroutes, maatwerk heeft de potentie om de talenten van álle leerlingen te stimuleren. Paradoxaal genoeg betekent dat soms dat leerlingen een ongelijk onderwijsaanbod moet volgen om gelijke(re) kansen te hebben. Juist ook voor die leerlingen en ouders, die zelf misschien minder mondig zijn of de mogelijkheden voor maatwerk niet kennen, is de verantwoordelijkheid voor de school en de leraar des te groter. Zo ontstaat ook voor deze leerlingen de kans om hun talenten maximaal te ontplooien.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

[9] Kamerstuk 31 289, nr. 312.
[10] Kamerstuk 31 289, nr. 285.
[11] Kamerstuk 31 289, nr. 306.
[12] Kamerstuk 31 289, nr. 305.

**Bijlage:**

## Cijfers over stapelen

**Tabel 1: Percentage leerlingen per schoolsoort dat overstapt naar een hogere schoolsoort.**

| Jaar/Schoolsoort | vmbo basis | vmbo kader | vmbo gemengd | vmbo theoretisch | havo | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *03/04* | 0,3% | 0,1% | 3,2% | 15,5% | 3,9% | **4,9%** |
| *04/05* | 0,2% | 0,1% | 3,9% | 16,4% | 4,3% | **5,1%** |
| *05/06* | 0,3% | 0,1% | 4,3% | 17,9% | 4,9% | **5,7%** |
| *06/07* | 0,3% | 0,2% | 5,9% | 21,0% | 5,0% | **6,6%** |
| *07/08* | 0,3% | 0,2% | 5,5% | 21,3% | 4,3% | **6,5%** |
| *08/09* | 0,5% | 0,2% | 5,3% | 21,2% | 4,0% | **6,4%** |
| *09/10* | 1,3% | 0,4% | 5,0% | 20,2% | 4,2% | **6,4%** |
| *10/11* | 2,1% | 0,5% | 4,3% | 18,0% | 4,0% | **5,9%** |
| *11/12* | 2,1% | 0,5% | 4,2% | 16,8% | 4,1% | **5,6%** |
| *12/13* | 2,5% | 0,5% | 2,9% | 14,8% | 3,4% | **5,1%** |
| *13/14* | 2,7% | 0,5% | 3,7% | 15,3% | 3,8% | **6,7%** |
| *14/15* | 3,0% | 0,7% | 3,9% | 16,7% | 5,5% | **7,8%** |